

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง สถานะทางกฎหมายของพนักงานของรัฐในสังกัดกระทรวงสาธารณสุขตามประมวล  
กฎหมายอาญาและพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

กระทรวงสาธารณสุข ได้มีหนังสือ ที่ สธ ๐๒๐๘/๔๖/๒๕๗๕ ลงวันที่ ๓๑  
พฤษภาคม ๒๕๔๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่  
๒ พฤษภาคม ๒๕๔๓ เห็นชอบหลักการ หลักเกณฑ์ และเงื่อนไขการปฏิบัติงานของพนักงานของ  
รัฐในสังกัดกระทรวงสาธารณสุขตามที่คณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคน  
ภาครัฐ (คปร.) เสนอ ดังนี้

๑. กำหนดให้มีพนักงานของรัฐในสังกัดกระทรวงสาธารณสุขเพื่อเตรียมบุคลากร  
รองรับการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการจัดรูปแบบการบริหารงาน  
ภารกิจด้านบริการสาธารณะของกระทรวงสาธารณสุขที่จะพิจารณาเป็นองค์การมหาชนในอนาคต  
ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.  
๒๕๔๒ และพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒

๒. ให้พนักงานของรัฐในสังกัดกระทรวงสาธารณสุขใช้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขใน  
การปฏิบัติงาน เช่น คุณสมบัติและเงินเดือน ระดับบรรจุ สวัสดิการและอื่น ๆ เช่นเดียวกับ  
ข้าราชการพลเรือนสามัญในตำแหน่งเดียวกันโดยอนุโลมตามกฎหมายและระเบียบที่ใช้กับ  
ข้าราชการพลเรือนสามัญ เว้นแต่การมีกองทุนสำรองเลี้ยงชีพที่จะตั้งขึ้นแทนกองทุนบำเหน็จ  
บำนาญข้าราชการ เนื่องจากข้อจำกัดของกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

๓. มอบหมายให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สำนักงบประมาณ สำนัก  
นายกรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน กระทรวงมหาดไทย และกระทรวง  
สาธารณสุข ไปดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการปฏิบัติงานของพนักงานของรัฐ  
ในสังกัดกระทรวงสาธารณสุขต่อไป ทั้งนี้ ในการกำหนดให้มีหรือปรับปรุงแก้ไขกฎ ระเบียบต่าง  
ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานในตำแหน่งพนักงานของรัฐในสังกัดกระทรวงสาธารณสุขเพื่อให้  
คุ้มครองการปฏิบัติงานให้มีผลย้อนหลัง ตั้งแต่วันแรกที่เข้าปฏิบัติงานคือตั้งแต่วันที่ ๓ เมษายน  
๒๕๔๓

กระทรวงสาธารณสุขเห็นว่า มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวส่งผลให้เกิดปัญหาในการ  
ปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงาน จึงขอหารือในปัญหา  
ข้อกฎหมายดังต่อไปนี้

๑. ในการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ปฏิบัติการตามกฎหมายที่อยู่ในความ

ส่งพร้อมหนังสือที่ นร ๐๖๐๖/๑๔๓ ลงวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๔๔ ซึ่งสำนักงาน  
คณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

รับผิดชอบของกระทรวงสาธารณสุข ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาจะแต่งตั้งจากราชการซึ่งเป็นแพทย์ เภสัชกร ฯลฯ โดยมีได้มีการแต่งตั้งลูกจ้างด้วยแต่อย่างไรก็ตาม ผลจากมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวทำให้ แพทย์ เภสัชกร ฯลฯ ที่เข้าปฏิบัติงานในกระทรวงสาธารณสุขตั้งแต่วันที่ ๓ เมษายน ๒๕๕๓ มีฐานะเป็นพนักงานของรัฐมิใช่ข้าราชการ ทำให้เกิดปัญหาในการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงสาธารณสุข กล่าวคือ หากกระทรวงสาธารณสุขจะแต่งตั้งพนักงานของรัฐให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย โดยที่กฎหมายเหล่านั้นมิได้บัญญัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา จะถือว่าพนักงานของรัฐที่ได้รับการแต่งตั้งนั้นมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาหรือไม่

๒. คำว่า “เจ้าหน้าที่” ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หมายความว่ารวมถึง “พนักงานของรัฐในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข” ด้วยหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทน กระทรวงสาธารณสุขเป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นว่า

๑. ข้อหาหรือในประเด็นที่ว่า การแต่งตั้งพนักงานของรัฐในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข ให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย จะถือว่าผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งมีสถานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาหรือไม่ นั้น เห็นว่า ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งจะมีสถานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาหรือไม่ สามารถพิจารณาได้เป็น ๒ กรณี คือ

ก) ในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าให้ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งนั้นก็มิมีสถานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาโดยผลของกฎหมาย

ข) ในกรณีที่ไม่มีการบัญญัติไว้อย่างชัดเจนให้ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ต้องพิจารณาว่าการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่นั้น เป็นการแต่งตั้งเพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจรัฐในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ หากเป็นการแต่งตั้งเพื่อให้บุคคลดังกล่าวใช้อำนาจรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ เช่น ในการสั่งการ การออกคำสั่งทางปกครอง หรือในการบังคับใช้กฎหมาย บุคคลผู้นั้นก็มีสถานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

๒. ข้อหาหรือในประเด็นที่ว่า คำว่า “เจ้าหน้าที่” ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หมายความว่ารวมถึง “พนักงานของรัฐในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข” ด้วยหรือไม่ นั้น เห็นว่า จากบทนิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่” ตามมาตรา ๔<sup>๑</sup> แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ นั้น หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่นไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือ

<sup>๑</sup> มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด

ฐานะอื่นใด และในข้อ ๔<sup>๒</sup> ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ก็ได้ให้คำจำกัดความคำว่า “เจ้าหน้าที่” ให้ชัดเจนขึ้นว่า หมายถึง บรรดาบุคคลซึ่งได้รับการแต่งตั้งหรือถูกสั่งให้ปฏิบัติงานแก่หน่วยงานของรัฐ ดังนั้น เมื่อพนักงานของรัฐในสังกัดกระทรวงสาธารณสุขได้รับการแต่งตั้งให้ปฏิบัติงานในกระทรวงสาธารณสุขซึ่งมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐ บุคคลดังกล่าวจึงมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ตามนัยมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

อนึ่ง ในกรณีที่กระทรวงสาธารณสุขจะถ่ายโอนบุคลากรไปยังองค์กรอื่นนั้น จะต้องพิจารณาว่าองค์กรที่รับโอนบุคลากรดังกล่าวเป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ หากองค์กรที่รับโอนมีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐ บุคลากรที่ถ่ายโอนไปก็ยังคงมีสถานะเป็น “เจ้าหน้าที่” ตามความหมายของพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ อยู่ต่อไป

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์  
(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)  
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๔๔

<sup>๒</sup> ข้อ ๔ ในระเบียบนี้

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าเป็นการแต่งตั้งในฐานะกรรมการหรือฐานะอื่นใด บรรดาซึ่งได้รับการแต่งตั้งหรือถูกสั่งให้ปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ